

Trayectoria y desempeño del PSA en Costa Rica: el difícil equilibrio entre lógica pública y privada

Jean-François Le Coq^{a,d}, Thomas Legrand^b, Cecile Cathelin^{a,c},
Fernando Sáenz-Segura^d

a : Centre de Cooperation International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)

- UMR ART Dev; jflecoq@cirad.fr;

B university de versailles saint quentin (USQV)

c: Laboratoire Triangle UMR 5206 ENS/IEP/Lyon 2

d Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE)
de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

Conferencia Ecoecoalternativa 2014

Sesión : *Pago por servicios ambientales y arreglos institucionales:
proceso de política, gobernanza, eficiencia, y perspectivas en América Latina y Europa*
(7 de marzo 2014, San Jose, Costa Rica)

Introducción

- PSA, un herramienta para proteger recursos naturales, mas eficiente que “Comand and Control”, o programa integrada de conservación (Wunder, 2005)
- PSA un interés creciente por parte de los académicos, donantes, y tomadores de decisiones (“policy makers”) (Matzdorf et al. 2013), en Latino América (Balnavera et al 2012)
- PSA genera mucho debates
 - Definición : transacción (Wunder, 2005) VS acción colectiva (Muradian et al , 2010),
 - Conceptualización : Coasian / Piguvian (Schomers et al, 2012)
 - Gobernanza : mercado/ jerárquica – híbrida (Muradian et rival, 2012)
 - Efectos (Muradian et al, 2013, Wunder 2013):
 - Ambientales (Eficiencia ambiental)
 - Sociales (Acceso y pobreza)
 - Trade off pobreza/equidad vs ambiente / eficiencia

Antecedentes (1)

- El caso de Costa Rica
 - PSA pionero (1997) antes de la conceptualización académica (2005)
 - PSA programa nacional de desempeño importante (700.000 ha)
 - PSA un caso de referencia (Schomers et al, 2012)
- Objeto de análisis para sustentar los principales controversias
 - Conceptualización dominante como herramienta de mercado (coasian perspectiva) (Pagiola, Wunder et al. : Schomers et al, 2012)
 - Efectos ambiental : controversias sobre la amplitud y los efectos reales en la cobertura forestal (Daniels et al, 2010,...)
 - Efectos socio-económicos : acceso limitado de pequeños productores (Zbinden & lee, 2005, ...) o efectos limitados (Locatelli et al, 2007)
 - Eficiencia institucional a pesar de un adicionalidad limitada (Legrand, et al 2013)
 - Distancia entre visión de mercado e implementación (Fletcher and Breitling, 2012), Evolución hacia una neo liberalización (Matulis,2013)
 - Evoluciones del PPSA debido a equilibrios entre actores (Le Coq et al, 2010 & 2011)

Objetivos & preguntas de investigación

- Caracterizar la naturaleza del PPSA
 - ¿Cuál es la naturaleza institucional del PPSA ?
- Caracterizar y entender las evoluciones que ha tenido desde su inicio
 - ¿Qué evolución ha tenido y en que sentido ?
 - ¿Cuáles son las implicaciones de esta evolución ?

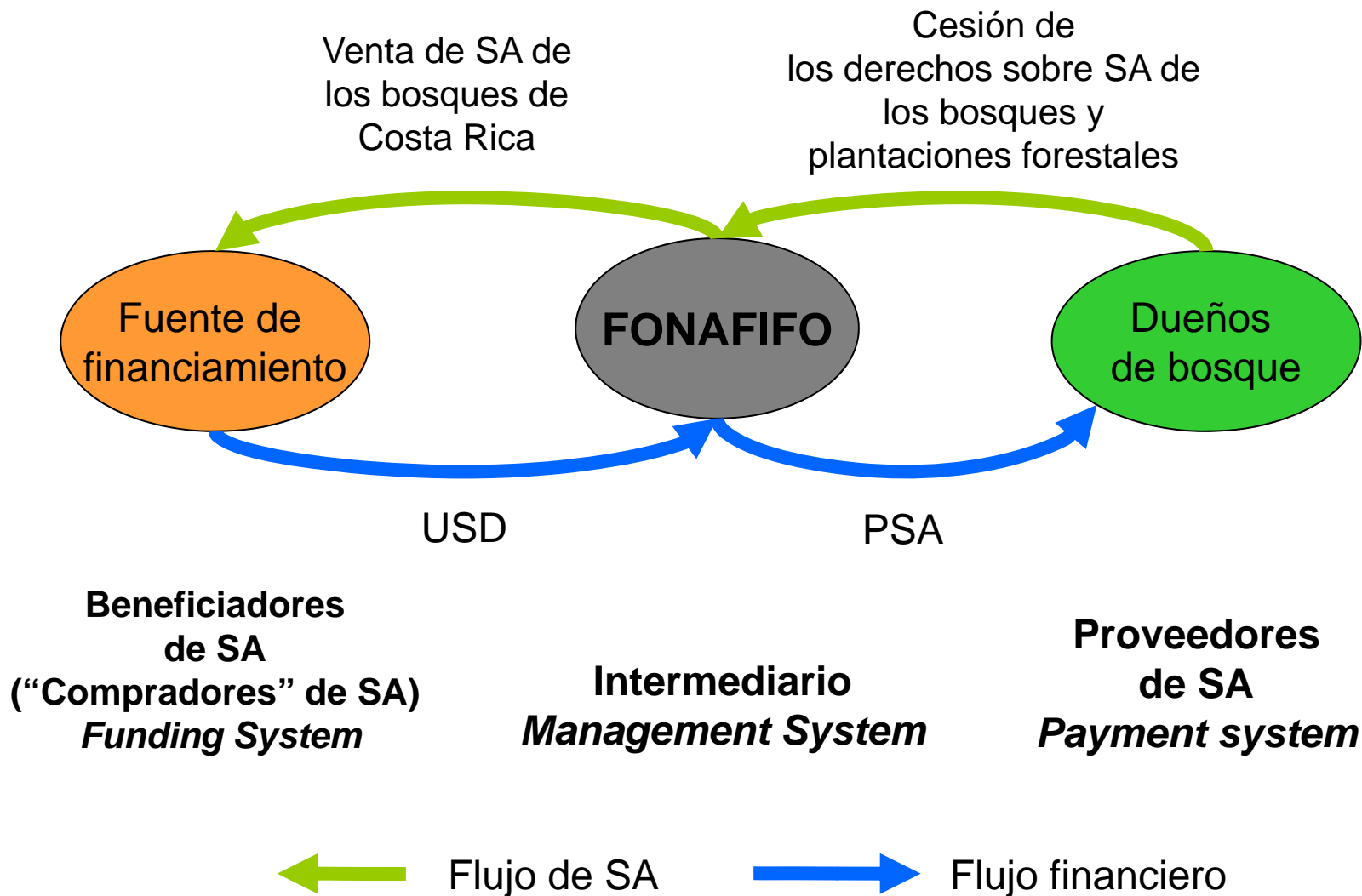
Enfoques teóricos

- Economía Institucional
 - Análisis institucionales de PSA (Vatn, 2010)
 - Enfoque cognitivo de política pública (sc. política)
 - Instrumentos de política públicas (Lascoumes & Le Gales, 2004)
 - Filosofía política / Ideología
- ➔ Proponemos usar la idea de “Lógica privada – lógica pública”

Metodología

- Fuente de información
 - Revisión de literatura
 - Entrevistas a actores que han participado al proceso de génesis e implementación del PPSA
 - Mas de 70 actores a diferente nivel
 - Sobre : su visión, su acción, su estrategia en relación al PSA, etc.
- Análisis
 - Análisis de la evolución de las reglas de funcionamientos del PPSA
 - Análisis de las funciones y los papeles de los actores en la toma de decisión (decreto, manual de procedimiento)
 - Análisis de los juegos de actores, justificaciones, y sentido de estos cambios

PPSA: un modelo de transacción de mercado





Ubicación del PPSA en la clasificaciones

Criterios de clasificación	Fuente	Ubicación del PPSA Costa rica		Otras categorías
Fuente de los fondos	Wunder et al. (2008)	State funded PES		User funded PES
- Importancia del incentivo - grado de <i>comoditizacion</i> - <i>Directness</i> de la transferencia	Muradian et al. (2010)	Poco Poco poco		
-Manera de afectar al productor (restricciones o incentivos) -Naturaleza del herramienta (reglamentarios/economicos)	Laurans et al ., (2011)	PSA en general (incentivos, económicos)		
		PSA Obligatorio y colectivo	3 otros: PSA Obligatorio bilateral PSA voluntario bilateral PSA voluntario colectivos	

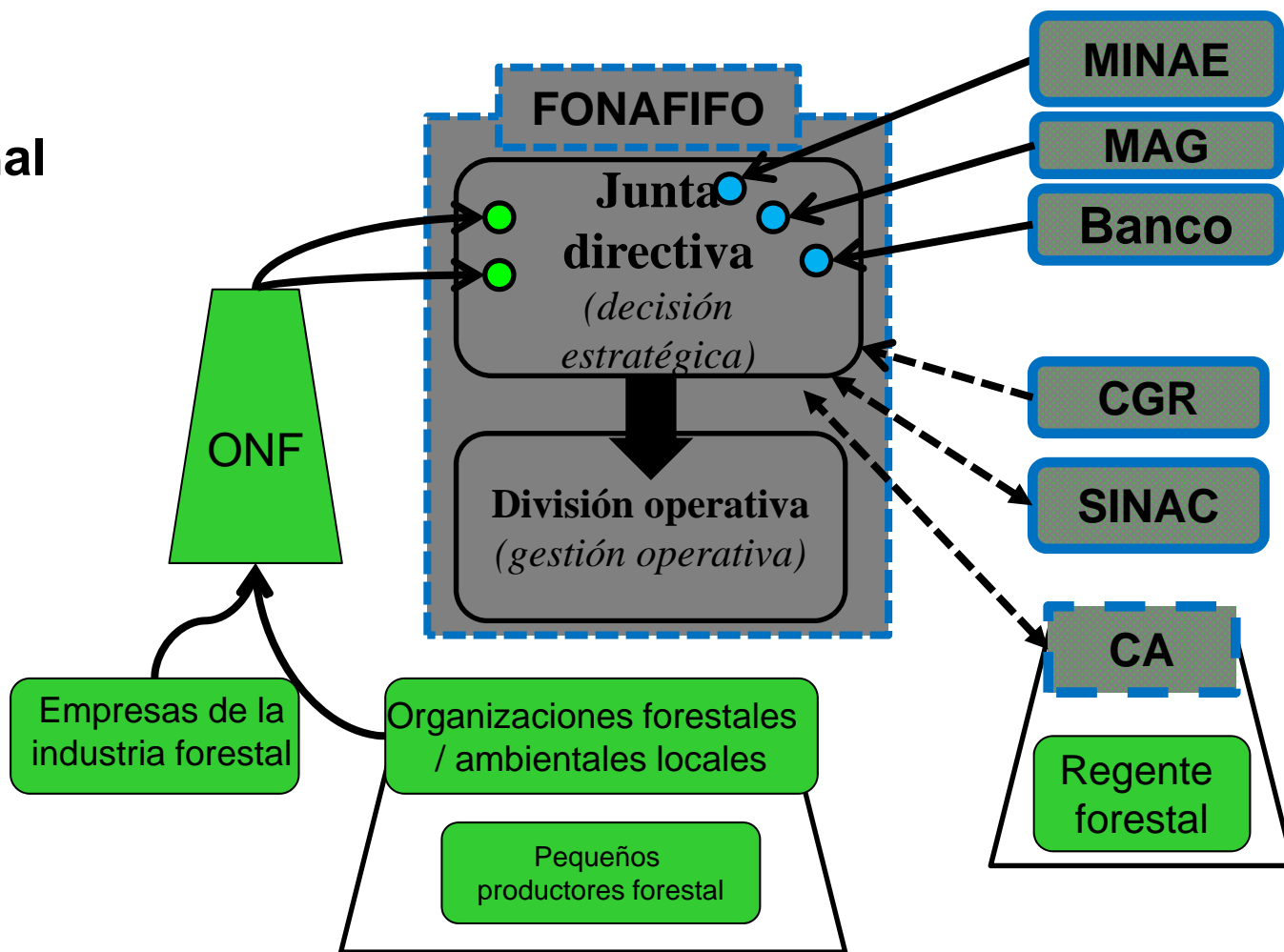
Fuente : Elaboración propia

PPSA: un instrumento de política pública de gobernanza “híbrida” en la toma de decisiones (“policy making”)

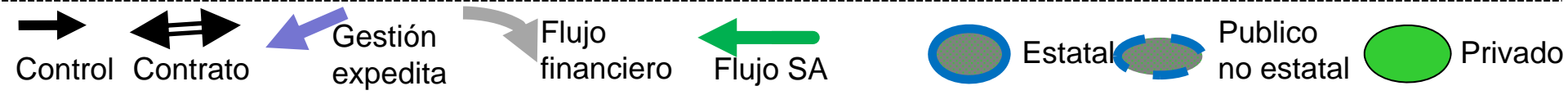
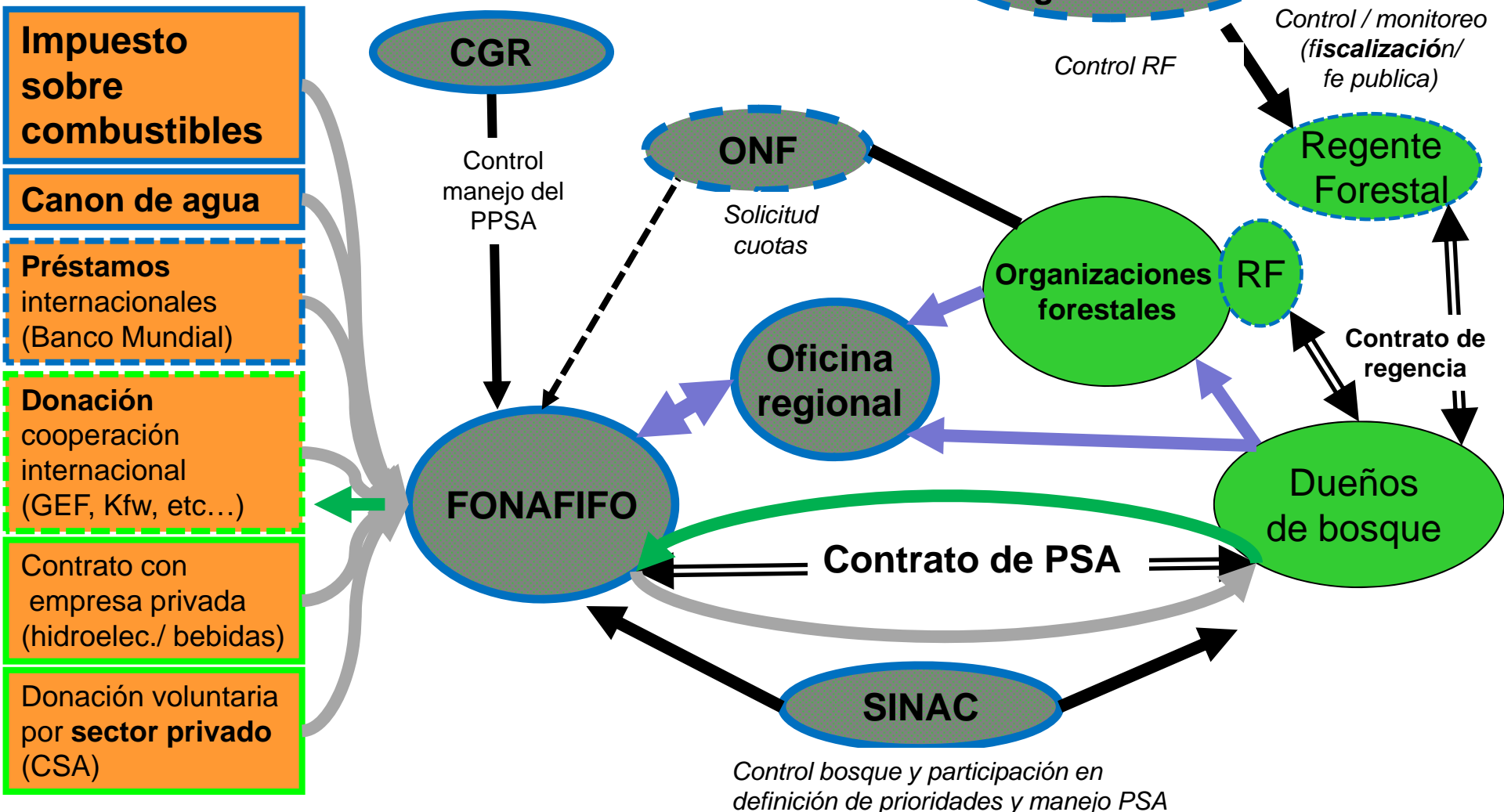
International

Nacional

Local



PPSA un herramienta de política de gobernanza “hibrido” en su implementación



Un herramienta con una gobernanza « híbrida »

	Jerárquica (Autoridad)	Mercado (Competencia)	Gestión comunitaria (Cooperación)
Financiamiento	+++ (impuestos)	+ (acuerdos privados con empresas)	+ (donaciones de la cooperación internacional)
Promoción y contratación de los beneficiarios		++ (regentes forestales)	+ (organizaciones forestales)
Gestión administrativa y financiera	+++ (FONAFIFO, SINAC)		
Control	+++ (SINAC, Colegio de Ingenieros Agrónomos FONAFIFO) + CGR		

Fuente : Elaboración propia

Lógicas públicas y privadas

Lógica pública

- Financiamiento público
- Gestión por ente público
- Distribución según objetivos múltiples (pobreza, ambiente), decisión por decreto
- Monto de pagos según objetivos
- Pagos a diferentes beneficiarios
- Control de cumplimiento
- Control público
- Control de procedimiento
- Derechos / justicia

Lógica privada

- Financiamiento privado
- Gestión por ente privado
- Distribución según oferta y demanda
- Monto según oferta y demanda
- Pagos a individuales
- Control privado
- Eficiencia económica
- Adicionalidad / eficiencia

Evolución del PPSA entre dos lógicas

	Evolución hacia lógica publica	Status quo	Evolución hacia lógica privada
Finan- ciamiento	Tarifa hídrica (desde 2006)	Impuesto sobre Combustible (Pub)	CSA, (Mercado carbono)
Gestión del programa	Re-publicitar la Gestión administrativa de Fonafifo (desde 2008)	Composición JD de Fonafifo (Pub/Priv)	
Regla distribución PSA	-Fuerte control complimientos administrativos (tierra y administrativo) -Cuotas a organizaciones	- Distribución presupuesto entre modalidades, y monto por decreto (Pub) -Priorización por área – conservación y IDH (Pub/Priv)	-Distribución al nivel nacional y no por regiones administrativas -Pagos individuales (Cancelación de pagos a grupos) - (Diferenciación pago según SE/ pago en zona de mayor riesgo)
Control		Regente privado (Priv) SINAC/CGR (Pub)	

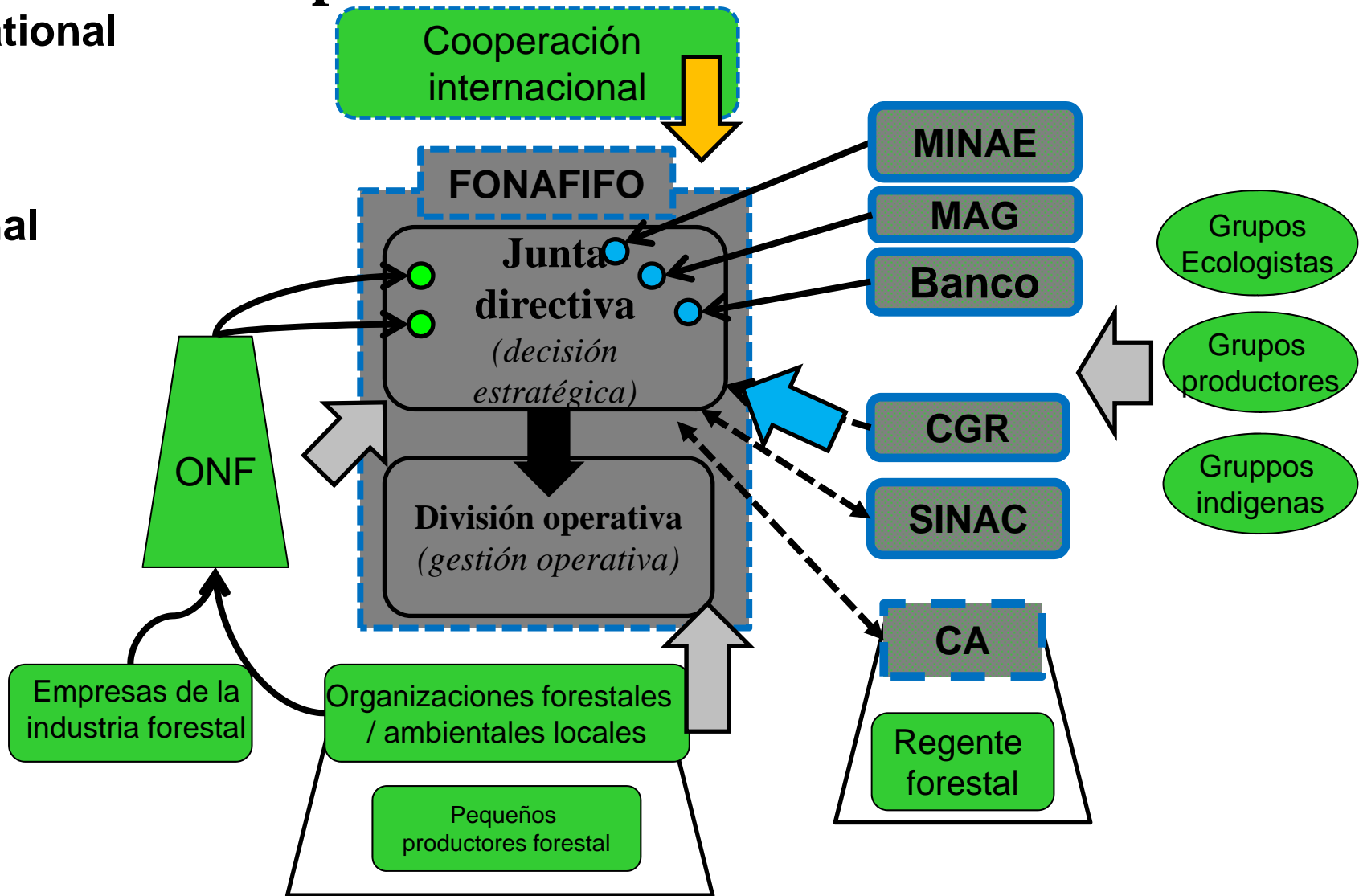
Fuente : Elaboración propia

PPSA: las influencias indirectas en la toma de decisiones y pluralidades de visiones

International

Nacional

Local



→
Influencia directa via
representante en la JD

↔
Influencia via
consultation

Influencia
via Control

→
Influencia
indirecta

●
Estatal

○
Publico
no estatal

●
Privado

Posibles perspectivas e implicaciones

- Ampliación del financiamiento privado, y/o orientación hacia el mercado internacional (REDD+)
 - ➔ Dificultad de crear
 - ➔ Modificación de las reglas de decisión (ampliación de otros grupos)
- De orientación estratégica hacia lógica de oferta y demanda
 - ➔ Riesgo de reducción de precio (oferta > demanda)
 - ➔ Riesgo de distribución hacia grandes (riesgo en termino de pobreza)
- Ampliación de la lógica de control público
 - Aumento de los costos administrativos (costos de FONAFIFO)
 - Aumento la rigidez de los pagos al detrimento de pequeños productores (costos de transacción para productores no titulares)

Conclusiones

- PPSA: un herramienta híbrida en proceso de decisión y su gestión / implementación
- Evoluciones del PPSA reflejan tensiones entre dos lógicas privada – pública
- Capacidad de compromiso entre estas 2 lógicas permite de mantener una legitimidad del PPSA y su éxito (a mantenerse)
- Perspectiva evolución hacia una lógica privada (y eficiencia), puede ser en contradicción con objetivos de redistribuciones (y equidad)
- Limite de los marcos explicativos para entender la complejidad de los múltiples desafíos que conlleva un programa de este estilo (múltiples tensiones: *trade off* equidad/ambiente)

Gracias por su atención

jflecoq@cirad.fr